

Governance indicators

Citation for published version (APA):

Arndt, C. E. (2009). *Governance indicators*. [Doctoral Thesis, Maastricht University]. Boekenplan.
<https://doi.org/10.26481/dis.20090605ca>

Document status and date:

Published: 01/01/2009

DOI:

[10.26481/dis.20090605ca](https://doi.org/10.26481/dis.20090605ca)

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Samenvatting

Dit proefschrift bevat een uitgebreide analyse van de problemen rond de constructie en het gebruik van indicatoren voor de kwaliteit van het openbare bestuur, bekend als “governance” indicatoren. De kwaliteit van het bestuur in ontwikkelingslanden en opkomende markteconomieën is de laatste jaren onder de aandacht gekomen van internationale investeerders en officiële organisaties voor ontwikkelingssamenwerking in het kader van de OESO, zowel op nationaal als op multilateraal niveau, om een aantal redenen: i) de spectaculaire stijging van de internationale investeringen in ontwikkelingslanden; ii) het einde van de Koude Oorlog; iii) de mislukte hervormingen van het ontwikkelingsbeleid in de jaren 1980 en 1990; en iv) een opkomend nieuw bewustzijn van het belang van de politiek in de economische ontwikkeling en beleidshervormingen.

Als gevolg van de groeiende belangstelling voor het begrip “goed bestuur” in de afgelopen tien jaar door internationale investeerders, hulpdonoren en ontwikkelingsanalisten, stijgt het aanbod van governance indicatoren. Tenminste 140 verschillende stellen van governance indicatoren zijn tegenwoordig beschikbaar, maar een veel kleiner aantal worden intensief gebruikt. Sommige van de meest populaire indicatoren zijn reeds ontstaan voor de recente golf van belangstelling voor het onderwerp, of zijn gebaseerd op gegevens die reeds eerder werden geproduceerd.

Gebruikersgroepen – zoals internationale investeerders, journalisten, officiële nationale en multilaterale hulporganisaties,

ontwikkelingsanalisten en academici (dit zijn meestal mensen die buiten de ontwikkelingslanden leven) – hebben de neiging governance indicatoren te gebruiken – en vaak ook te misbruiken – in hun besluitvormingsprocessen om de kwaliteit van het openbare bestuur te vergelijken, zowel tussen landen onderling als over de tijd heen.

De Wereldbank speelt een leidende rol in de ontwikkeling en productie van internationaal vergelijkbare governance indicatoren op basis van zowel geaggregeerde metingen (bijvoorbeeld de WGIs), als bedrijfsenquêtes (bv. BEEPs) en recent meer actiegerichte indicatoren (bijvoorbeeld PEFA) . De Wereldbank heeft meerdere redenen om de governance indicatoren en afgeleide ratings te produceren. Ten eerste, ratings kunnen (in principe) helpen om hervormingsgebieden te identificeren en het succes van bestuurlijke hervormingen te meten. Ten tweede, governance indicatoren helpen om de kwaliteit van het openbare bestuur op de agenda te zetten, en stimuleren ontwikkelingslanden om hun bestuur te verbeteren. Ten derde, de governance indicatoren kunnen de dialoog tussen landen aanwakkeren, althans indien ze op de juiste wijze worden gebruikt. Ten vierde, de indicatoren kunnen bijdragen tot een grotere transparantie van de beslissingen bij de toewijzing van ontwikkelingshulp. Ten vijfde, indicatoren zijn bruikbaar voor kwantitatieve analyse. Ten zesde, er zijn ook een aantal institutionele motieven voor de productie van governance indicatoren.

De Worldwide Governance Indicators (WGI) worden op grote schaal gebruikt, zowel binnen als buiten de Wereldbank, om

vergelijkingen en rankings te maken in termen van goed bestuur, over de tijd en tussen landen, als randvoorwaarde bij de toewijzing van ontwikkelingshulp, voor risico-evaluaties, voor academische analyses en als informatiebron voor berichten in de media. Echter, er zijn minstens vijf onderling samenhangende problemen met deze indicatoren, waar de gebruikers doorgaans geen rekening mee houden: i) de waarschijnlijke correlatie van storingen, welke een vertekening van de schattingen als gevolg heeft en waardoor de consistentie van de resultaten in het gedrang komt; ii) het gebrek aan transparantie; iii) het gebrek aan een sterk conceptueel kader; iv) steekproefvertekening; en v) het gebrek aan intertemporele vergelijkbaarheid van de indicatoren.

Het verwaarlozen van de beperkingen van de WGIs heeft ernstige gevolgen voor de beleidsvorming en voor academisch onderzoek. Ten eerste, de toewijzing van middelen die gebaseerd is op de WGI ratings zonder rekening te houden met hun slechte vergelijkbaarheid tussen landen en over de tijd is niet alleen onefficiënt, maar ook onrechtvaardig. Ten tweede, de indicatoren kunnen aanleiding geven tot onnodige en zelfs schadelijke bestuurshervormingen in ontwikkelingslanden. Ten derde, regeringen worden in sommige gevallen (gebrek aan) resultaten verweten waar ze niet verantwoordelijk voor kunnen zijn.

Vanwege de beperkingen van de eerste generaties van indicatoren en om te voldoen aan de hoge verwachtingen, wordt bij de Wereldbank momenteel gewerkt aan het ontwerp van meer "actiegerichte" indicatoren, dat wil zeggen indicatoren die aangeven

welke specifieke hervormingen zouden leiden tot een verbetering van de ratings en die tevens de vooruitgang over de tijd kunnen meten. Dit werk vordert traag, want er moet eerst overeengekomen worden welke de prioritaire actieterreinen moeten zijn. De discussie over de actiegerichtte indicatoren en over de beperkingen van de huidige meest vooraanstaande indicatoren ligt aan de basis van een diepgaand debat rond de aspecten van openbaar bestuur die het belangrijkste zijn voor ontwikkelingslanden in verschillende stadia van ontwikkeling. De controverse over het gebruik van de bestaande indicatoren en de wenselijke toekomstige ontwikkelingen zullen een grote impact uitoefenen op het beleid van de Wereldbank in de ontwikkelingslanden, niet het minst omdat indicatoren een politieke rol spelen in de toewijzing van ontwikkelingshulp en in het bepalen van door te voeren hervormingen.

We onderzoeken of een statistisch robuuste meting mogelijk is van het effect van een van de belangrijkste aspecten van het bestuur, het bestaan van de rechtsstaat of “rule of law”, op de economische groei, waarbij een batterij van methoden voor panel data wordt aangewend. Het onderzoek maakt gebruik van een wereldwijde en veelzijdige verzameling van gegevens, waaronder verscheidene “rule of law” indicatoren die reeds enige tijd (tot maximaal vier decennia) waargenomen kunnen worden. De conventionele bevindingen van de positieve effecten van de rechtsstaat op de economische groei zijn echter in statistisch opzicht niet robuust. De resultaten variëren sterk in functie van de gemaakte keuzen met betrekking tot de gebruikte

indicatoren, de schattingsmethodiek, de steekproefperiode en zelfs de schaling van de “rule of law” indicator.

Dit onderzoek leidt tot een aantal aanbevelingen voor beleidsmakers en ontwikkelingsonderzoekers. Op de korte termijn moet rekening gehouden worden met een grote diversiteit aan gegevens die openbaar toegankelijk zijn en gedocumenteerd worden in betreffende handleidingen en inventarissen. Hierbij dienen producenten de informatie te verbeteren waarmee ze hun indicatoren wereldkundig maken en de transparantie van hun werkwijze te vergroten, om de kans op misverstanden omtrent de betekenis, de vergelijkbaarheid en de robuustheid van de indicatoren te beperken.

Op de middellange tot lange termijn zullen meer specifieke, zinvolle en actiegerichte indicatoren worden ontwikkeld. Opdat deze indicatoren daadwerkelijk een toegevoegde waarde hebben voor de ontwikkelingslanden zelf zijn transparantie en actiegerichtheid echter nog niet voldoende. Even cruciaal is het te weten welke concrete acties, welke specifieke bestuurlijke hervormingen de meeste kans hebben om te leiden tot een effectieve vermindering van de armoede en tot duurzame economische groei, en dientengevolge de hoogste prioriteit moeten krijgen. Tegenwoordig maken talrijke ontwikkelingsonderzoekers en praktijkmedewerkers zich zorgen over het feit dat het "good governance" agenda overbelast is en dat een bevolkingsbreed groeiproces heel andere instellingen vereist dan deze welke gepromoveerd worden in de meest gebruikte indicatoren. De vragen die opgeroepen worden en de conflicten die ontstaan bij het

ontwerpen van nieuwe, transparante, actiegerichte indicatoren vormen een aanloop, samen met meer kwalitatief onderzoek, voor het debat betreffende de bestuursprincipes die moeten bevorderd worden om duurzame ontwikkeling te stimuleren, afhankelijk van de lokale context. Het is veel beter om dit debat de dag van vandaag te voeren vooraleer men op grote schaal aanvangt met de uitvoering van bestuurlijke hervormingen die meer onbedoelde groeibelemmeringen zouden kunnen in het leven roepen dan dat zij een breed en duurzaam groeiproces in gang helpen zetten. Menig eerdere poging om de ontwikkeling aan te zwengelen is, alle goede bedoelingen ten spijt, op soortgelijke manier gestrand. Meer robuuste en transparante governance indicatoren zouden een belangrijke bijdrage betekenen voor het onderzoek naar de verbanden tussen goed bestuur en duurzame groei in ontwikkelingslanden. Zij zouden kunnen helpen sequentieregels te identificeren en synergieën uit te baten die cruciaal kunnen zijn voor het succes van specifieke hervormingen van goed bestuur in specifieke domeinen.